

TEORI PERUBAHAN UUD DAN PRAKTEK BERDASARKAN UUD 1945

Nenden Herawaty S

A. Pendahuluan

Jatuhnya Soeharto menandai berakhirnya era rezim otoritarian yang telah berkuasa selama lebih dari tiga puluh tahun sehingga membuka peluang suksesi kepemimpinan nasional kepada B.J.Habibie. selain itu, terjad dinamisasi luas bagi bangsa Indonesia untuk mereformas secara struktural seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara baik politik, ekonomi, dan hukum.¹

Sebagaimana diketahui sejak diberlakukannya Undang-Undang Dasar Pertama, 19 Agustus 1945 (diumumkan Tanggal 18 Agustus 1945), yang kemudian dikenal dengan nama Undang-undang Dasar 1945, hingga kini Indonesia telah tiga kali melakukan penggantian sistem konstitusinya, dari UUDs 1945 ke UUDs RIS (31 Januari 1950), dari UUDs RIS ke UUDs 1950 (17 Agustus 1950) dari UUDa 1950 kembali lagi ke UUD 1945 (5 Juli 1959). Kesemua UUD tersebut bersifat sementara. Sifat kesementaraan UUD 1945 tersurat dalam Bab XVI, Aturan Tambahan UUD, Pasal 2 yang berbunyi,

“.....Dalam enam bulan sesudah Majelis Permusyawaratan Rakyat dibentuk, Majelis itu bersidang untuk menetapkan Undang-undang Dasar.....”

Kesementaraan UUD RIS dan UUD 1950 tertulis dalam UU No. 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara RIS menjadi UUD Sementara RI 1950. Kesementaraan kedua UUD tersebut juga tercantum dalam Pasal 1 UUD 1950.

Terlepas dari kepentingan politik yang melatarbelakangi diberlakukannya kembali UUD 1945 (5 Juli 1959), yang kemudian diposisikan sebagai konstitusi permanen menghadirkan fakta sejarah bahwa dua rezim pemerintahan yang berdiri di atas UUD tersebut adalah pemerintahan yang menerapkan kebijakan

¹ ValinaSingka Subekti, Menyusun Konstitusi Transisi, Rajawali Press, Jakarta, 2008, hlm. 50

negara yang bersifat *top-down* dan berujung pada kediktatoran. Tidak bisa dipungkiri bahwa akibat kesederhanaan dan keterbatasan pasal dalam UUD tersebut memungkinkannya untuk bisa ditafsirkan berdasarkan kepentingan kekuasaan. Namun seiring dengan runtuhnya kekuasaan Orde Baru (21 Mei 1998), yang dalam periode pemerintahannya menempatkan UUD 1945 bagaikan sesuatu yang sakral dan sempurna, runtuh pula sifat “kesakralan” UUD tersebut. MPR, sebagai lembaga yang memiliki otoritas melakukan perubahan dituntutan oleh kaum reformis untuk segera melakukan perubahan atas UUD yang telah terbukti selalu menghadirkan kediktatoran. Sesuatu yang tidak mudah karena keyakinan bahwa UUD tersebut telah sempurna, akibat doktrin 32 tahun Orde Baru, masih cukup banyak dianut oleh elit kekuasaan, tidak terkecuali di dalam MPR, mereka berupaya menjaga dan mempertahankan keaslian dan kemurniannya. UUD 1945 diyakini sebagai produk perjuangan murni bapak bangsa yang karenanya harus tetap dipelihara keasliannya. Namun opini yang dilakukan melalui media dan unjuk rasa yang dilakukan kaum reformos menyebabkan pihak yang masih mencoba mempertahankan tidak lagi mampu bertahan. Setahap demi setahap UUD 1945 mengalami perubahan yang dikenal dengan sebutan ‘amandemen’. Selama empat tahun sejak ide reformasi di segala bidang mulai digulirkan, terjadi pertarungan antara yang menghendaki perubahan total dengan yang berusaha untuk mempertahankan kemurnian berlangsung. Setiap tahun, dalam kurun waktu tersebut MPR harus melakukan amandemen demi amandemen (Amandemen I – 19 Oktober 1999, Amandemen II – 18 Agustus 2000, Amandemen III – 9 November 2001, Amandemen IV – 10 Agustus 2002).²

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa susunan Negara Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat yang dalam pelaksanaannya menganut prinsip

²Hendarmin Ranadirekta, *Bedah Konstitusi Lewat Gambar Dinamika Konstitusi Indonesia*, Fokusmedia, Bandung, 2009, hlm.iii-iv

kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.³

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka penulis membatasi rumusan masalah tersebut dalam dua rumusan masalah yaitu bagaimana teori dan praktek perubahan Undang-Undang Dasar 1945 ?

C. Pembahasan

1. Teori Konstitusi

Negara yang menganut sistem negara hukum dan teori kedaulatan rakyat dalam konsep pemerintahannya menggunakan konstitusi atau Undang-Undang Dasar sebagai norma hukum yang tertinggi di samping norma hukum yang lain. Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis menurut A.A.H.Struycken, merupakan dokumen formal yang berisi :

- 1) Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau;
- 2) Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa
- 3) Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang endak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang;
- 4) Suatu keinginan, dengan mana perkembanga kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Negara yang konstitusional digambarkan sebagai lembaga negara dengan fungsi normatif tertentu, yakni perlindungan bagi hak-hak asasi manusia, serta pengendalian dan pengaturan kekuasaan. Eric Barendt dalam buku *An Introduction to Constitutional Law* mengatakan, konstitusionalisme merupakan suatu paham yang membatasi tugas pemerintah melalui suatu konstitusi. Ahli konstitusi Jepang, Naoki Kaboyashi menyatakan, konstitusi atau Undang-Undang

³ Penjelasan Umum UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD

Dasar memiliki tujuan cara-cara untuk membatasi dan mengendalikan kekuasaan politik untuk menjamin hak-hak asasi rakyat.

Pada umumnya, materi konstitusi atau Undang-Undang Dasar mencakup tiga hal yang fundamental:

Pertama, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warganya;

Kedua, ditetapkannya ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental

Ketiga, adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Pembagian dan pembatasan tugas ini oleh Montesquieu dibagi menjadi tiga kekuasaan, yaitu:

- 1) Legislatif, pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang;
- 2) Yudikatif, pemegang kekuasaan di bidang kehakiman;
- 3) Eksekutif, pemegang kekuasaan dibidang pemerintahan

Negara hukum yang demokratis akan memegang tiga prinsip ini, yang dikenal dengan istilah triaspolitika.⁴

Perubahan konstitusi itu dilakukan dengan tujuan : 1) untuk memperbaiki sistem kekuasaan agar mampu mengikuti perkembangan tuntutan zaman sari sistem yang otoriter kepada sistem yang demokratis; 2) untuk menciptakan sistem kekuasaan yang sifat *check and balance* dan melindungi hak-hak asasi manusia. Perubahan konstitusi di negara-negara tersebut diatas pada umumnya dilakukan oleh satu komisi konstitusi yang bersifat independen.⁵

2. Konvensi Ketatanegaraan sebagai *Express Agreement*

Bentuk lain konvensi ketatanegaraan menurut para ahli hukum ketatanegaraan adalah *exprees agreement*. Seperti telah dikemukakan bahwa E.C.S. Wade dan Godfrey Philips menyatakan,” *conventions are a mixture of rules based on custom and expediency, but somerings their source is exprees agreement*”.

Sementara itu dalam kaitannya dengan timbulnya konvensi ketatanegaraan Jennings menyatakan bahwa,”*some of them, such as those expressed in*

⁴ Taufiqurrohman Syahuri, Hukum Konstitusi, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004, hlm. 14-16

⁵ Valina Singka Subekti, op.cit., hlm. 58

revolutions of the Imperial Conferences, are definite and clearly established.”

Jadi selain yang berlangsung secara evolusi dalam bentuk kebiasaan, konvensi ketatanegaraan dapat pula terjadi dengan cepat (revolusi).

Berdasarkan pandangan Wade (et.a.l.) dapat disimpulkan bahwa konvensi ketatanegaraan berdasarkan dari tiga sumber, yaitu :

- 1) Kebiasaan ketatanegaraan;
- 2) Keputusan (*expediency*)
- 3) *Express agreement*.

Ketiga bentuk konvensi ketatanegaraan tersebut oleh Ismail Suny diuraikannya lebih lanjut disertai contoh di Indonesia dan perbandingan di Inggris.

- Ad 1. Praktik konvensi ketatanegaraan yang berasal dari suatu kebiasaan pada awal kemerdekaan adalah penunjukkan seorang Perdana Menteri oleh Presiden selama berlakunya Undang-undang Dasar 1945 dari pemimpin-pemimpin Partai Politik atau koalisi partai-partai yang mempunyai suara terbanyak dalam Komite Nasional Pusat. Ini adalah serupa dengan praktik di Inggris, di mana Raja harus mengundang pemimpin partai atau koalisi partai-partai yang paling berpengaruh dalam Majelis Rendah untuk membentuk kabinet.
- Ad 2. Contoh konvensi ketatanegaraan yang berasal dari suatu ketentuan berdasarkan keputusan (*expediency*) adalah cara penggunaan *prerogatif* Presiden dalam penunjukkan anggota-anggota Komite Nasional Pusat sesudah perundingan dengan Wakil Presiden pemimpin politik yang lain. Praktik ini adalah sesuai dengan keadaan Inggris, di mana umpamanya seorang Perdana Menteri yang dikalahkan di Majelis Rendah, kemudian membubarkan Parlemen, setelah itu dikalahkan pula dikalahkan pula dalam Pemilihan Umum dan akhirnya meminta kepada Raja untuk membubarkan Parlemen untuk kedua kalinya dengan harapan untuk mengatasi jalan buntu (*dead lock*)
- Ad 3. *Express agreement* sebagai konvensi ketatanegaraan secara konkret timbul dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia ketika keluar Maklumat Waki

Presiden No. X dan Maklumat Pemerintah pada 14 Nopember 1945 atas dasar Aturan Peralihan dan Tambahan dari Undang-Undang Dasar 1945.

Sementara itu Wheare menerangkan bahwa konvensi ketatanegaraan sekurang-kurangnya timbul dari dua sumber. Kadang-kadang berlaku selama periode waktu yang lama dan bertahap terlebih dahulu mencapai kekuatan persuasif dan kemudian diwajibkan. Adalah biasa untuk menyebut konvensi ini sebagai “adat”. Tetapi suatu konvensi dapat timbul dengan lebih cepat dari ini. Mungkin ada kesepakatan di kalangan orang-orang yang berkepentingan untuk bekerja dengan cara tertentu dan menggunakan peraturan tingkah laku. Ketentuan ini segera mengikat dan merupakan konvensi. Ia tidak timbul karena kebiasaan, dan tidak mempunyai sejarah pemakaian sebelumnya. Ia muncul dari kesepakatan (*agreement*).

Sejalan dengan pendapat Wheare, Ismail Sunny mengakui keberadaan bentuk kedua konvensi ketatanegaraan yang disebut *express agreement* ini. Baginya, konvensi ketatanegaraan tidak perlu selalu merupakan ketentuan yang tidak tertulis, yang timbul dari persetujuan (*agreement*) boleh saja berbentuk tertulis. Ia mungkin berupa suatu persetujuan yang ditandatangani oleh pemimpin-pimpin negara seperti persetujuan antara Wakil Presiden Indonesia dan Badan Pekerja pada 16 Oktober 1945 atas suatu memorandum yang dikeluarkan setelah pembicaraan antara menteri-menteri seperti Maklumat Pemerintah pada 14 November 1945. Bentuk ini dalam ketatanegaraan Inggris adalah persetujuan yang dinyatakan, bahwa suatu perubahan dalam hukum mengenai penggantian Mahkota (*succession*) atau gelar Raja memerlukan pengesahan parlemen dari semua Dominion begitupun dari Parlemen Kerajaan Inggris sendiri. Bahkan konvensi-konvensi ketatanegaraan ini telah mencapai bentuk yang lebih formal dan ungkapan otoriter, karena tercantum dalam bagian kedua dari pendahuluan (*preamble*) *Statute of Westminster*. Oleh karena *preamble* menurut Hukum Tata Negara Inggris tidak mempunyai akibat hukum, keadaan ini memperkuat kedudukan konvensi ketatanegaraan.⁶

⁶ Donald A. Rumokoy, *Praktik Konvensi Ketatanegaraan di Indonesia*, Media Prima Aksara, Jakarta, 2011. Hlm. 61 - 64

Di Indonesia perubahan-perubahan tersebut dipengaruhi oleh beberapa hal yang tidak terlepas dari sejarah berdirinya Republik ini seperti, sebelum Proklamasi Kemerdekaan negara Republik Indonesia, bangsa Indonesia dibawah kekuasaan pemerintah bala tentara Jepang, telah mengenal suatu konstitusi yang waktu itu diberi nama “Hukum Dasar”, namun konstitusi itu belum sempat digunakan.

Sementara sejak Proklamasi Kemerdekaan Negara Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 hingga\ sekarang ini (2003), bangsa Indonesia ternyata telah mengalami lima konstitusi, selain Hukum Dasar hasil karya Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, yaitu :

- 1) Konstitusi Pertama adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada 18 Agustus 1945
- 2) Konstitusi Kedua, adalah konstitusi (sementara) Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS) tahun 1949 yang merupakan hasil Konferensi Meja Bundar di Den Haag pada Tanggal 27 Desember 1949 (Konstitusi RIS ini disahkan melalui Keputusan Presiden RIS No. 48 Tahun 1950 tertanggal 31 Januari 1950).
- 3) Konstitusi Ketiga, adalah Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) tahun 1950 yang ditetapkan tanggal 15 Agustus 1950, dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950.
- 4) Konstitusi Keempat, sama dengan konstitusi pertama yang berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dikenal dengan istilah Undang-Undang Dasar 1945 (perbedaan Undang-Undang Dasar sebelum dan sesudah Dekrit Presiden 5 Juli 1949 terletak pada eksistensi penjelasan. Secara yuridis formil, Penjelasan merupakan bagian tak terpisahkan dari Undang-Undang Dasar (1945) Dekrit Presiden itu; Lembaran Negara tahun 1959 No. 75.
- 5) Konstitusi Kelima, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah diubah empat kali, tahun 1999 sampai tahun 2002.

Undang-Undang Dasar 1945 berlaku sejak disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 18 Agustus 1945 sampai dengan 27 Desember 1949, kemudian diganti dengan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat (RIS). Konstitusi Sementara RIS berlaku sampai dengan 17 Agustus 1950 karena Negara Indonesia kembali ke bentuk Negara Kesatuan dengan konstitusi baru yakni Undang-Undang Dasar Sementara 1950.

Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 sendiri berlaku sampai dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, yang menyatakan Undang-Undang Dasar 1945 berlaku kembali.⁷

Pengesahan Undang-Undang Dasar 1945 satu hari setelah Kemerdekaan Indonesia menimbulkan kekosongan hukum selama satu hari atau 24 jam. Untuk mengantisipasi hal ini maka dikeluarkan Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 1945 tanggal 10 Oktober 1945 Pasal 1 berbunyi :”Segala badan negara dan peraturan-peraturan yang ada sampai berdirinya Negara Republik Indonesia pada Tanggal 17 Agustus 1945, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar masih berlaku asal saja tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar tersebut.

Sekedar untuk mengingat kembali pada sejarah dalam ketatanegaraan Indonesia maka perlu juga diketahui tentang Maklumat No X, menurut Hendarmin Ranadreksa, beliau menyakini Maklumat No. X adalah angka 10 (angka Romawi) berdasarkan beberapa alasan :

- 1) Hingga kinipun, nomor kode surat resmi, untuk menyatakan bulan, lazim ditulis dengan huruf Romawi. Maklumat No. X diterbitkan 16 Oktober 1945, artinya diterbitkan pada bulan Kesepuluh.
- 2) Maklumat No. X bukanlah dokumen yang dibuat secara dadakan atau dibuat dengan maksud tertentu (bahasa sekarang rekayasa) karena latar belakang hingga diterbitkannya dokumen negara tersebut jelas dan runtut.
- 3) Sebagaimana dokumen negara, yang demikian penting dan strategis, sulit diterima akal sehat, seseorang dengan integritas pribadi sekaliber Bung

⁷ Taufiqurrohman Syahuri, Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm.10-11

Hatta, apalagi sebagai Wakil Presiden RI yang sah, sanggup membubuhkan nomor misteri (huruf X), hal hanya akan melemahkan arti dan integritas dokumen tersebut sebagai dokumen resmi negara

- 4) Demikian pula amat sukar di terima akal sehat, tokoh sekaliber Bung Karno, sebagai Presiden RI yang sah membiarkan, menerima bahkan mematuhi isi maklumat di dasarkan pada nomor yang demikian ganjil.⁸

D. Teori Perubahan dan Praktek Berdasarkan UUD 1945

1. Perbandingan Dari Berbagai Negara

Konstitusi atau *verfassung* itu sendiri, menurut Thomas Paine dibuat oleh rakyat untuk membentuk pemerintahan, bukan sebaliknya ditetapkan oleh pemerintah untuk rakyat, “*A constitution is not act of a government, but of a people constituting a goverment, and a government without a constitution is power without right.*” Bahkan, lebih lanjut dikatakan oleh Thomas Paine, “*A constitution is thing antecedent to government; and a government is only the creature of a constitution*”. Konstitusi mendahului suatu pemerintahan, karena pemerintahan itu justru dibentuk berdasarkan konstitusi. Karena itu, Undang-Undang Dasar harus dipandang ada lebih dulu daru adanya pemerintahan negara.

Pandangan Thomas Paine ini tentu dapat dipandang sangat idealistis, yang apabila dibandingkan dengan kenyataan sejarah dapat timbul kesimpulan yang berbeda. Dalam kenyataan praktik, Undang-Undang Dasar itu selalu disusun, dibentuk, dan diberlakukan oleh kekuasaan, sehingga kekuasaan selalu ada lebih dulu daripada Undang-Undang Dasar. Namun, jika dihubungkan dengan teori *self bindung theorie (self binding theory)*, dimana pembentuk hukum dianggap terikat oleh hukum yang dibuatnya sendiri, maka fakta historis itu tidak meniadakan kesimpulan bahwa yang pertama dan tertinggi bukanlah kekuasaan itu sendiiri, melainkan prinsip-prinsip konstitusi itu sendiri dimana salah satunya adalah prinsip pengikatan diri sendiri (*self binding principle*) tersebut. Lagi pula, yang

⁸ Hendarmin Ranadireksa, *op.cit.*, Hlm. 27-28

dimaksudkan oleh Thomas Paine, bukanlah konstitusi dalam arti konkrit dan tertulis, melainkan konstitusi sebagai ide, sebagai prinsip-prinsip konstitusionalisme. Seperti dalam pengalaman di Inggris, ide-ide konstitusi itu sendiri tidaklah tertulis dalam satu teks, tetapi tersebar banyak teks dan tersebar dalam praktik-praktik kenegaraan di sepanjang sejarah.

Oleh karena itu, pengertian bahwa konstitusi mendahului pemerintahan tetap dapat dianggap berlaku, meskipun dalam praktik banyak juga negara yang lebih dulu diproklamasikan baru Undang-Undang Dasarnya disahkan. Misalnya, “*the federal constitution of the United State of America*” baru disahkan pada tanggal 17 September 1787, yaitu 11 tahun setelah deklarasi kemerdekaan Amerika Serikat dari Inggris pada tanggal 4 Juli 1776. Bekas negara federal Uni Soviet mengesahkan Undang-Undang Dasarnya (*Konstitusi Federal*) pada tahun 1924, setelah Belanda yang sekarang juga baru mengesahkan *Grondwet* pada tanggal 2 Februari 1814, yaitu setelah 2 bulan dan 11 hari setelah Proklamasi Kemerdekaannya dari Perancis pada Tanggal 21 November 1813. Republik Indonesia yang diproklamasikan sebagai negara merdeka dan berdaulat pada Tanggal 17 Agustus 1945, juga baru mengesahkan Undang-Undang Dasar 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945.⁹

Faktor Internasional dapat mempengaruhi secara langsung maupun tidak langsung. Apabila di Filipina pengaruh Amerika secara langsung berperan untuk mendorong jatuhnya Marcos, tidak demikian halnya dengan Indonesia. Secara historis peran Amerika dominan dalam perkembangan politik maupun ekonomi di Filipina seperti yang diperlihatkan oleh Konstitusi Filipina 1935. Bangsa Amerika diberikan *purity right*, yaitu hak yang sama dengan bangsa Filipina dalam mengelelo sumber daya alam Filipina. Selain ketergantungan ekonomi yang kuat kepada penjajahan Amerika. Usaha ekonomi yang berskala besar dikuasai Amerika yang menjalin hubungan kepentingan dengan para tuan tanah kaya atau kaum ilustrados. Maka, tidak heran setelah Filipina merdeka, Amerika tetap memberi

⁹ Jimly Asshiddiqie, Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm. 9-10

perhatian besar, termasuk ketika Marcos dianggap telah semakin memperburuk kondisi politik ekonomi Filipina.¹⁰

Konstitusi Prancis yang pertama adalah bersandar pada paham John Locke dan Montesquieu. Kemudian pada tahun 1792, bentuk *constitutionele monarchie* berubah menjadi Republik demokrasi. Yang dijadikan pedomanpun berubah, tidak lagi paham John Locke dan Montesquieu tetapi paham Rousseau.

Paul Scholten dalam bukunya *Algemeen Deel*, membentangkan tentang metode konstruksi dalam penyusunan hukum positif. (ingat akan paham Radbruch mengenai “*rechts dogmatiek*, yang merupakan tugas *de jurist als medespeler* ada tiga, yakni interpretation, construction dan systematic. Yang penting bagi kita adalah tentang konstruksi yang terdiri dari :

1. Yang menggunakan abstraksi yakni *rechtsanalogie*.
2. Yang menggunakan determinasi yakni *rechtsverfijning*.¹¹

2. Perubahan UUD di Indonesia

Dengan banyaknya ketentuan yang diadopsi ke dalam materi Undang-Undang Dasar 1945 pasca Perubahan Keempat, dapat dikatakan bahwa secara mendasar UUD 1945 memang telah mengalami perubahan menyeluruh. Namanya memang tetap disebut sebagai UUD 1945 atau lebih tepatnya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Akan tetapi, isinya telah mengalami perubahan yang sangat mendasar. Apakah UUD 1945 yang baru ini masih dapat disebut sebagai UUD 1945 ? Karena itu, banyak yang menjawab pertanyaan ini dengan negatif, termasuk kelompok masyarakat yang menolak ide perubahan atas UUD 1945. Para penentang perubahan, dengan nada sinis menyatakan bahwa setelah diubah Undang-Undang Dasar tersebut lebih baik disebut UUD 2002 daripada disebut UUD 1945, karena isinya telah mengkhianati nilai-nilai Proklamasi. Beberapa pakar yang pro-perubahan, ada pula yang mengajukan usulan agar Undang-Undang Dasar ini disebut saja UUD 2002.

¹⁰ Valina Singka Subekti, *op. cit.*, hlm. 55

¹¹ C.S.T.Kansil., Christine S.T.Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hlm. 66

Namun, ada beberapa alasan yang menyebabkan Undang-Undang Dasar ini tetap dapat kita namakan atau bahkan memang lebih tepat untuk dinamakan sebagai UUD 1945. Pertama Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini tetap tidak diubah sedikit pun; kedua naskah resmi yang dijadikan pegangan atau standar dalam melakukan Perubahan Pertama, Perubahan Kedua, Perubahan Ketiga, dan Perubahan Keempat UUD 1945 adalah naskah UUD 1945 versi Dekrit Presiden 5 Juli 1959, sedangkan naskah Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga dan Keempat merupakan naskah adendum yang dilampirkan pada naskah asli UUD 1945 per 5 Juli 1959; Ketiga MPR-RI yang melakukan perubahan atas naskah UUD 1945 pada Tahun 1999 menetapkan kesepakatan dasar sebelum melakukan perubahan itu, yang salah satunya adalah bahwa perubahan itu dilakukan dengan sistem adendum.

Oleh karena ketiga alasan itulah maka naskah UUD 1945 pasca Perubahan Keempat memang sudah seharusnya tetap disebut sebagai UUD 1945. Nama resminya sekarang adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945 sebagaimana dimaksud oleh Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945. Dalam Pasal II Aturan Tambahan tersebut ditegaskan :¹²

“dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal”.

Menurut Ismail Suny dalam bukunya Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, keabsahan Undang-Undang Dasar 1945 harus dipertimbangkan dengan menunjuk kepada berhasilnya revolusi Indonesia. Oleh karena revolusi Indonesia berhasil, maka apa yang dihasilkan oleh revolusi itu, yaitu Undang-Undang Dasar 1945 juga sah. Pendapat ini didasarkan atas pendapat seorang sarjana Austria bernama Hans Kelsen, dalam bukunya *General Theory of Law and State* yang mengatakan bahwa jika suatu revolusi rakyat, atau suatu republik diubah bentuknya menjadi kerajaan oleh suatu *coup d’etat* seorang Presiden, dan jika pemerintah baru itu sanggup mempertahankan konstitusi baru dengan efektif, maka menurut Hukum

¹² Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm. 133-134

Internasional, Pemerintah dan Konstitusi tersebut adalah Pemerintah yang sah dan Konstitusi yang juga sah berlaku bagi negara itu.

Sir Ivor Jennings dalam bukunya *The Law and The Constitution* juga menyatakan bahwa revolusi yang berhasil adalah revolusi yang menciptakan konstitusi baru. Meskipun revolusi itu sendiri menyalahi hukum positif yang berlaku pada waktu itu, akan tetapi jika revolusi tersebut dapat dipertahankan kekuasaannya secara efektif, maka kekuasaan itu diakui oleh Ilmu Hukum sebagai sesuatu yang sah.¹³

Berbagai konsekuensi dari perubahan UUD 1945 ini akan menjadikan kehidupan bangsa bernegara ini pada masa pasca 2004 akan mengalami perubahan yang amat mendasar, antara lain; MPR menjadi *neben* dengan lembaga tinggi lainnya; anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD; presiden, wakil presiden, anggota DPR, anggota DPD dipilih secara langsung oleh rakyat, dan tidak ada lagi GBHN. Ketiadaan GBHN tentunya akan berpengaruh kepada sistem dan alat untuk mewujudkan cita-cita bangsa bernegara, atau lebih sempit lagi akan merubah sistem perencanaan pembangunan nasional.

Proses pencarian ini pernah dialami oleh hampir semua bangsa. Amerika Serikat, yang dikenal sebagai negara yang memiliki sistem presidensial yang paling mantap, telah mengalami dan menjalani proses pencarian tersebut sekitar 100 tahun setelah sistem presidensial diterapkan di Amerika Serikat yang ketika itu memiliki 7 partai. Dari tulisan-tulisan Woodrow Wilson (1879 dan 1884), Alexander Hamilton (1787) dan James Madison (1787) yang dikenal sebagai *The Federalist Papers* dapat diikuti diskursus nasional tentang sistem pemerintahan negara. Wilson dalam beberapa tulisannya bahkan berusaha menyakinkan bangsanya untuk menerapkan Sistem Pemerintahan Kabinet atau Sistem Parlementer yang dipandang lebih mampu menciptakan stabilitas pemerintahan. Usulan Wilson tersebut kurang direspons positif oleh para politisi Amerika Serikat masa itu. Sebagai bangsa besar yang amat menghargai jasa dan pemikiran *founding fathers*, rakyat Amerika memilih untuk tetap mempertahankan *The*

¹³ Jimly Asshiddiqie, *loc.cit.*, hlm.79

Constitution of 1787 dan berusaha menyesuaikan Konstitusi dengan perkembangan kondisi bangsa dan negara secara bertahap melalui amandemen yang prosesnya tidak mudah. Selama 230 tahun Amerika Serikat telah mengadakan 27 kali amandemen, atau rata-rata 9 tahun setiap amandemen, sebagai addendum atas Konstitusi yang asli.

Bagaimana Indonesia dapat keluar dari *political gridlock* yang terjadi karena Eksekutif hanya didukung oleh koalisi partai yang rapuh, sementara Legislatif dikuasai oleh 7 partai politik yang memiliki agenda politik sendiri? Nampaknya ada dua strategi besar yang perlu ditempuh oleh bangsa ini. Strategi pertama, menciptakan lingkungan yang lebih dapat menjamin sistem presidensial dapat berfungsi dengan efektif melalui penataan partai-partai politik agar tercipta *majority rule*. Seperti dibuktikan oleh penelitian Mainwaring, sistem presidensial hanya efektif bila ada partai pemenang yang mempunyai posisi dominan pada badan legislatif. Kondisi tersebut hanya dapat tercapai bila jumlah partai terbatas, sehingga ada partai yang menguasai lebih dari setengah kursi di lembaga legislatif. Strategi kedua adalah menyesuaikan sistem pemerintahan negara dengan lingkungan politik, biasanya dengan membentuk pemerintahan koalisi. Untuk mengelola sistem politik yang terfragmentasi, kepala pemerintahan dapat memilih salah satu dari bentuk sistem pemerintahan kolektif, diantaranya Sistem Parlementer seperti yang diuraikan oleh Wilson dalam tulisannya "*Cabinet Government in the United States*" (1979) atau Sistem '*Cohabitation*' ala Prancis.¹⁴

Perubahan UUD 1945 dalam sistem Negara Indonesia sekarang tidak menganut sistem *Unicameral* atau *Bicameral* melainkan sistem tiga kamar (*Trikameral*). Hal itu ditandai dengan adanya tiga lembaga perwakilan, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Adanya tiga lembaga Negara seperti itu sistem perwakilan Indonesia tidak bisa disebut sebagai sistem demokrasi perwakilan *Unicameral* atau *Bicameral* melainkan sistem tiga kamar

¹⁴Sofian Effendi, Rektor Universitas Gadjah Mada dan Guru Besar Kebijakan Publik, makalah, hlm.5

(*Trikameralisme*).⁹ Dengan merujuk asas trias politika yang dikemukakan Montesquieu, kekuasaan di Indonesia terbagi menjadi *eksekutif, legislatif, dan yudikatif*. DPR dan DPD merepresentasikan kekuasaan legislatif. DPR adalah merupakan wadah wakil-wakil partai politik hasil pemilu. DPD adalah Dewan Perwakilan Daerah, yang merupakan badan perwakilan di tingkat pusat. Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat itu biasanya diorganisasikan melalui dua pemilihan cara, yaitu sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) sebagai pengganti prinsip pembagian kekuasaan (*distribution atau division of power*). Sebagai contoh adalah fungsi legislasi dan eksekutif dalam perubahan Pasal 5 ayat (1) *junto* Pasal 20 ayat (1) dalam perubahan pertama UUD 1945 yang dipertegas lagi dengan tambahan Pasal 20 ayat (1) dalam perubahan kedua UUD 1945. Perubahan UUD 1945 tersebut tidak lagi menganut sistem MPR berdasarkan prinsip supremasi parlemen dan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) oleh lembaga tertinggi ke lembaga-lembaga negara di bawahnya. Namun, sekarang MPR mempunyai kedudukan yang sederajat dengan lembaga negara yang lain. Artinya tidak ada lagi lembaga tertinggi Negara.¹⁵

Konstitusi, ketika disusun dan diterapkan, cenderung mencerminkan keyakinan dan kepentingan dominan, atau kompromi antara keyakinan dan kepentingan yang bertentangan, yang mencerminkan masyarakat pada waktu itu. Lebih dari itu, konstitusi tidak mesti mencerminkan keyakinan dan kepentingan politik atau hukum saja. Ia bisa saja mencakup kesimpulan-kesimpulan atau kompromi-kompromi atas masalah ekonomi dan sosial yang ingin dijamin atau dinyatakan oleh para penyusun konstitusi. Konstitusi adalah resultan dari berbagai kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang bekerja pada waktu pembentukannya.

Langkah penting pertama ke arah proses pembentukan Konstitusi diambil oleh kelompok kecil dan aktif yang melalui kepemilikan pribadi mereka segera tertarik dengan hasil-hasil kerja mereka. Para anggota Konvensi Philadelphia yang menyusun Konstitusi, kecuali beberapa di antaranya, dengan segera secara langsung, dan pribadi tertarik dengan dan mengambil manfaat dari, dibangunnya

¹⁵Deky Veven Exfanda, “Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2008, hlm 6-7

sistem baru. Konstitusi pada dasarnya adalah dokumen ekonomi yang didasarkan atas konsep bahwa hak-hak milik pribadi yang fundamental mendahului keberadaan pemerintah dan secara moral di luar jangkauan mayoritas rakyat. Sebagian anggota Konvensi tercatat menuntut hak kepemilikan atas kedudukan yang istimewa dan perlu dipertahankan dalam konstitusi. Konstitusi disahkan dengan suara yang mungkin tidak lebih dari seperenam pria dewasa.¹⁶

Berkenaan dengan prosedur perubahan Undang-Undang Dasar, dianut adanya tiga tradisi yang berbeda antara satu negara dengan negara lain. **Pertama**, kelompok negara yang mempunyai kebiasaan mengubah materi Undang-Undang Dasar dengan langsung memasukkan (*insert*) materi perubahan itu ke dalam naskah Undang-Undang Dasar. Dalam kelompok ini dapat disebut, misalnya, Republik Perancis, Jerman, Belanda, dan sebagainya. Konstitusi Perancis misalnya terakhir diubah dengan cara pembaharuan yang diadopsikan kedalam naskah aslinya pada tanggal 8 Juli 1999 lalu, yaitu dengan mencantumkan tambahan ketentuan pada Articul 3, articul 4 dan ketentuan baru Articul 53-2 naskah asli Konstitusi Perancis yang biasa disebut sebagai Konstitusi Tahun 1958. Sebelum terakhir diamandemen pada Tanggal 8 Juli 1999, Konstitusi Tahun 1958 itu juga pernah diubah beberapa kali, yaitu penambahan ketentuan mengenai pemilihan Presiden secara langsung pada tahun 1962, tambahan pasal mengenai pertanggungjawaban tindak pidana oleh pemerintah yaitu pada tahun 1993, diadakannya perluasan ketentuan mengenai pelaksanaan referendum sehingga naskah Konstitusi Perancis menjadi seperti sekarang. Keseluruhan materi perubahan itu langsung dimasukkan ke dalam teks konstitusi.

Kedua, kelompok negara-negara yang mempunyai kebiasaan mengadakan penggantian naskah Undang-Undang Dasar. Di lingkungan negara-negara ini, naskah konstitusi sama sekali diganti dengan naskah yang baru, seperti pengalaman Indonesia dengan Konstitusi RIS Tahun 1949 dan UUDS Tahun 1950. Pada umumnya, negara-negara demikian ini terhitung sebagai negara yang sistem politiknya belum mapan. Sistem demokrasi yang dibangun masih bersifat

¹⁶ K.C.Wheare, *Konstitusi Modern*, Nusa Media, Bandung, 1996, hlm. 104-105

jatuh bangun, dan masih bersifat *trial and error*. Negara-negara miskin dan yang sedang berkembang di Asia dan Afrika, banyak yang dapat dikategorikan masih berada dalam kondisi demikian. Tetapi pada umumnya, tradisi penggantian naskah konstitusi itu tidaklah dianggap ideal. Praktek penggantian konstitusi itu terjadi semata-mata karena keadaan keterpaksaan.

Oleh karena itu, kita perlu menyebut secara khusus tradisi yang dikembangkan oleh Amerika Serikat sebagai model ketiga, yakni Perubahan konstitusi melalui naskah yang terpisah dari teks aslinya, yang disebut sebagai amandemen pertama, kedua, ketiga, keempat dan seterusnya. Dengan tradisi demikian, naskah asli Undang-Undang Dasar tetap utuh, tetapi kebutuhan akan perubahan hukum dasar dapat dipenuhi melalui naskah tersendiri yang dijadikan adendum tambahan terhadap naskah asli tersebut. Dapat dikatakan, tradisi perubahan demikian memang dipelopori oleh Amerika Serikat, dan tidak ada salahnya negara-negara demokrasi yang lain, termasuk Indonesia untuk mengikuti prosedur yang baik seperti itu. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang telah berlangsung empat kali berturut-turut sampai sekarang, sesungguhnya, tidak lain juga mengikuti mekanisme perubahan gaya Amerika Serikat itu.

Mudah tidaknya prosedur perubahan dilaksanakan mendapat perhatian yang penting dalam studi Hukum Tata Negara. Bahkan, telaah mengenai tipologi konstitusi dikaitkan oleh para ahli dengan sifat *rigid* atau *fleksibelnya* suatu naskah Undang-Undang Dasar menghadapi tuntutan perubahan. Jika suatu konstitusi mudah diubah, maka konstitusi itu disebut bersifat fleksibel, tetapi jika sulit mengubahnya maka konstitusi tersebut disebut *rigid* atau kaku kadang-kadang kekakuan suatu Undang-Undang Dasar dikaitkan dengan tingkat abstraksi perumusannya ataupun dengan rinci tidaknya norma aturan dalam konstitusi itu dirumuskan. Kalau Undang-Undang Dasar itu hanya memuat garis besar ketentuan yang bersifat umum, maka konstitusi itu juga kadang-kadang disebut *soepel* dalam arti lentur dalam penafsirannya. Makin ringkas susunan suatu Undang-Undang Dasar itu sebagai Hukum Dasar.

Namun, karena tingkat abstraksi perumusan hukum dasar dianggap sebagai sesuatu yang niscaya, maka soal prosedur perubahanlah yang dianggap

lebih penting dan lebih menentukan kaku atau *rigid* tidaknya suatu Undang-Undang Dasar. Makin ketat prosedur dan makin rumit mekanisme perubahan, makin *rigid* tipe konstitusi itu disebut. Sebagai contoh Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal 37-nya (sebelum perubahan) menentukan prosedur $\frac{2}{3} \times \frac{2}{3}$, yaitu forum MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) dianggap berwenang mengubah Undang-Undang Dasar apabila dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ jumlah anggota Majelis, dan putusan dianggap sah apabila didukung atau disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ anggota yang hadir. Dengan perkataan lain, materi Undang-Undang Dasar sudah dapat diubah apabila didukung oleh $\frac{2}{3} \times \frac{2}{3} = \frac{4}{9}$ anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam hal demikian, secara teoritis normatif, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 itu dapat disebut sebagai konstitusi yang bersifat *fleksibel* atau tidak *rigid*.¹⁷

Kiranya perlu memperhatikan sejak awal bahwa kekuatan-kekuatan yang menyebabkan berubahnya Konstitusi bisa muncul dengan salah satu dari dua cara berikut. **Pertama**, kekuatan itu dapat menimbulkan perubahan situasi yang dengan sendirinya tidak menyebabkan perubahan nyata pada susunan kalimat Konstitusi, namun dapat menjadikan Konstitusi itu diberi makna yang berbeda dari maknanya sebelumnya, atau yang dapat mengganggu keseimbangannya. **Kedua** cara kerja yang lebih jelas dari kekuatan itu ialah bahwa ia menciptakan keadaan yang mengakibatkan perubahan pada Konstitusi baik melalui proses amandemen formal maupun melalui keputusan hakim atau dengan berkembang dan terbangunnya adat atau kebiasaan Konstitusi. Beberapa contoh dibawah ini bisa menggambarkan perbedaan diatas.

Ketika Konstitusi Amerika disusun pada 1787, ia memberikan wewenang kepada Kongres Amerika Serikat, untuk mengatur perdagangan antara beberapa negara bagian. Pada masa itu, ketika tiga belas negara bagian Amerika masih jarang penduduknya dan sebagian besar agraris, Kongres tidak mengalami kesulitan untuk mengatur perdagangan antar negara bagian.¹⁸

¹⁷ Jimly Assidique, *Konstitusi & Konstitusilisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 5 - 56

¹⁸ K.C.Wheare, *op. cit.*, hlm. 110

E. Penutup

Berdasarkan pandangan Wade (et.a.l.) dapat disimpulkan bahwa konvensi ketatanegaraan berdasarkan dari tiga sumber, yaitu :

- 1) Kebiasaan ketatanegaraan;
- 2) Kepatutan (*expediency*)
- 3) *Express agreement*.

Perubahan konstitusi itu dilakukan dengan tujuan : 1) untuk memperbaiki sistem kekuasaan agar mampu mengikuti perkembangan tuntutan zaman dari sistem yang otoriter kepada sistem yang demokratis; 2) untuk menciptakan sistem kekuasaan yang sifat *check and balance* dan melindungi hak-hak asasi manusia. Perubahan konstitusi di negara-negara tersebut diatas pada umumnya dilakukan oleh satu komisi konstitusi yang bersifat independen.

DAFTAR PUSTAKA

- C.S.T.Kansil.,Christine S.T.Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.
- Deky Veven Exfanda, *“Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik*.
- Donald A.Rumokoy, *Praktik Konvensi Ketatanegaraan di Indonesia*, Media Prima Aksara, Jakarta, 2011.
- Hendarmin Ranadireksa, *Bedah Konstitusi Lewat Gambar Dinamika Konstitusi Indonesia*, Fokusmedia, Bandung, 2009.
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Bhuna Ilmu Populer, Jakarta, 2007.
- , *Konstitusi & Konstitusilisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- K.C.Wheare, *Konstitusi Modern*, Nusa Media, Bandung, 1996.

Penjelasan Umum UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD

Sofian Effendi, Rektor Universitas Gadjah Mada dan Guru Besar Kebijakan Publik, makalah.

Taufiqurrohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011.

-----, *Hukum Konstitusi*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004.

ValinaSingka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi*, Rajawali Press, Jakarta, 2008.